ISSN impressa 0100-4956
ISSN eletrônica (on line) 2357-9226

O PAPEL E A IMPORTÂNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR NO DESENVOLVIMENTO RURAL BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO

The role and the importance of the Family Farm in the contemporary Brazilian rural development

Lauro Mattei
Professor dos cursos de Graduação em Economia e de Pós-Graduação em Administração, ambos da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Departamento de Ciências Econômicas. Campus Universitário, Trindade. CEP: 88.040-900, Florianópolis, SC, Brasil. l.mattei@ufsc.br

Resumo: o artigo discute o papel e a importância da agricultura familiar no âmbito da produção agropecuária do país. Inicialmente faz-se uma breve recuperação do processo histórico de ocupação do território nacional, destacando-se o modelo secular de produção baseado na monocultura e nas grandes propriedades. Neste processo, a produção familiar que responde por mais de 80% dos estabelecimentos só recentemente passou a ter apoio governamental, por meio de políticas públicas como o PRONAF. A principal conclusão do estudo é que após receber este apoio houve uma resposta positiva imediata por parte da agricultura familiar, especialmente em termos produtivos, econômicos e sociais, destacando-se a importância das ocupações rurais vinculados ao setor familiar.

Palavras-chave: rural, produção, agricultura familiar.

Abstract: this article discuss the role and the importance of Family Farm System into the Brazilian agrarian production sector. In the beginning we did a briefly discussion of the historical process of colonization, highlightining the secular production model based in the large farmers and single crops. In spite of the fact that family farm sector was responsable for more than 80% of rural establishments, it never received a support from the government. This support by the government to the family farm sector started only in 1990s. The main conclusion of the paper is related with the public policies support because when the government gaves appropriate attention to the familiy farm immediatly this sector gaves a positive response, especially in economics and social terms. In this case, we should highlight the level of rural job created by the family farm sector in the last decade.

Key-words: rural, production, family farm.

1 Introdução

Desde o início do processo de ocupação do território brasileiro a agricultura familiar – por muito tempo chamada de agricultura de subsistência – faz parte da rotina das atividades produtivas do país. Todavia, ao longo de todo período imperial, e também nos períodos subsequentes, este tipo de agricultura não recebeu praticamente nenhum apoio governamental para se desenvolver adequadamente.

Constata-se, ainda, que durante o processo de modernização da agricultura brasileira (décadas de 1960 e 1970), as políticas públicas para a área rural, em especial a política agrícola, privilegiaram os setores mais capitalizados e a esfera produtiva das commodities voltadas ao mercado internacional e produzidas nos grandes latifúndios, com o objetivo de fazer frente aos desequilíbrios da balança comercial do país. Para o setor da agricultura familiar, o resultado dessas políticas foi altamente negativo, uma vez que grande parte desse segmento ficou à margem dos benefícios oferecidos pela política agrícola, sobretudo nos itens relativos ao crédito rural, aos preços mínimos e ao seguro da produção.

De um modo geral, se pode dizer que até o início da década de 1990 não existia nenhum tipo de política pública, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades específicas do segmento social de agricultores familiares, o qual era, inclusive, caracterizado de modo meramente instrumental e bastante impreciso no âmbito da burocracia estatal brasileira.

Neste cenário foi criado, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), para atender a uma antiga reivindicação das organizações dos trabalhadores rurais, as quais demandavam a formulação e a implantação de políticas de desenvolvimento rural específicas para o maior segmento da agricultura brasileira, porém o mais fragilizado em termos de capacidade técnica e de inserção nos mercados agropecuários. Deve-se ressaltar que neste processo os atores sociais rurais, através de suas organizações e de suas lutas, desempenharam um papel decisivo na implantação do programa, considerado uma bandeira histórica dos trabalhadores rurais, pois permitiria a estes o acesso aos diversos serviços oferecidos pelo sistema financeiro

Recebido em 10 de abril de 2014
Aprovado em 13 de maio de 2014

nacional, até então negligenciados aos agricultores familiares.

Assim, a criação do PRONAF representa a legitimação, por parte do Estado brasileiro, de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que até então era praticamente marginalizada em termos de acesso aos benefícios da política agrícola, bem como designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência.

O objetivo deste estudo é analisar a trajetória da agricultura familiar, destacando sua importância no cenário atual do país. Para tanto, o artigo contém mais três seções, além desta introdução. Na primeira delas, faz-se um resgate da trajetória histórica da agricultura brasileira, destacando-se que durante os ciclos econômicos, cuja produção era voltada prioritariamente para o exterior, esse tipo de produção tinha uma função meramente acessória no âmbito do processo produtivo nacional. A segunda seção discute as mudanças institucionais recentes que levaram à conformação de diversas políticas públicas destinadas especificamente a este setor, bem como o papel crescente da agricultura familiar no contexto da produção agropecuária do país. Finalmente, a terceira seção apresenta as considerações gerais do trabalho, destacando-se o papel de relevo que este sistema de produção tem para o Brasil, especialmente em sua contribuição na produção de alimentos básicos para a população, na geração de emprego no meio rural e na preservação ambiental.

2 Processo histórico de ocupação do espaço agrário brasileiro e suas consequências e contradições

Caio Prado Júnior, ao estudar a formação econômica do Brasil, mostra que o país é hoje o que era ontem, numa clara referência ao passado colonial, cujas marcas ainda se fazem presentes em várias esferas da vida nacional, particularmente no meio rural brasileiro.

Assim, no debate clássico sobre a questão agrária brasileira mostra-se a relação íntima desta com o processo histórico de desenvolvimento do país. Desde o período das capitanias hereditárias, passando pelos diversos ciclos econômicos (mineração, borracha, açúcar e café) até os dias atuais, as questões da terra e do sistema de produção agropecuário sempre estiveram presentes no debate político nacional.

Durante o ciclo do açúcar, sendo o país ainda colônia de Portugal, foi instituída uma forma de produção monocultora voltada para as exportações (açúcar) que se assentava na grande propriedade da terra, a qual estava concentrada sob os domínios do reino de Portugal, mas que era distribuída para segmentos sociais privilegiados que se situavam próximos à coroa.

É neste contexto que vai se formando uma agricultura de subsistência, particularmente na região Nordeste do país, com a função de atividade acessória ao sistema monocultor principal. Localizada inicialmente nas regiões desfavorecidas (sertão nordestino) esta atividade estabelece um padrão de desenvolvimento rural inicial assentado numa dicotomia que perpassa toda a trajetória histórica do país-colônia: grandes áreas concentradas de terras férteis com produtos para exportação ao lado de uma imensa quantidade de trabalhadores rurais com pouca terra e sob condições climáticas adversas e abandonas pela administração pública.

Este mesmo processo se repete posteriormente nos demais ciclos econômicos. Particularmente no ciclo do algodão e da borracha, esse mecanismo se reproduz e se exacerba agora como epicentro também na região Norte do país, que era uma grande área em completo abandono. Não é ao acaso que após o fracasso dessas atividades, permanece apenas uma agricultura de subsistência de baixa capacidade produtiva e abandonada, tornando-se também fonte de geração de pobreza e exclusão social no meio rural.

Esse cenário se agrava ainda mais quando da expansão do ciclo da pecuária no Sul e do ciclo cafeeiro na região Sudeste. Neste último caso, particularmente, além da concentração da terra, com o fim da escravidão são estabelecidas relações de trabalho que, mesmo sob o manto do trabalho livre, reproduziam a cultura histórica escravocrata que imputava às camadas pobres da população a exploração e a exclusão social.

Portanto, é sempre na franja de um processo produtivo comandado pela grande agricultura assentada na concentração da propriedade da terra, ao estilo plantation norte-americano, que vai se firmar aquilo que hoje é conceituado como agricultura familiar, ou seja, uma estrutura produtiva que sempre foi relegada ao segundo plano no processo de desenvolvimento rural do país.

Esse quadro, no entanto, foi fortemente alterado no período do Pós-Guerra, quando se adotou a política de "modernização" da agricultura brasileira, processo este que causou transformações profundas na esfera da produção agropecuária, mas que também trouxe sérias consequências ambientais e sociais, principalmente devido à enorme mobilidade populacional ocorrida no país nas últimas

décadas do século XX. Em grande medida, pode-se dizer que o conflito social que se instaurou nas áreas rurais do país está diretamente relacionado ao modelo de desenvolvimento agrário do Brasil, o qual está ancorado em dois pilares básicos: na concentração da terra e na exclusão social dos agricultores tradicionais.

Com isso, nota-se que o período entre as décadas de 1950 a 1980 foi marcado por intensos debates acadêmicos sobre o modelo de desenvolvimento brasileiro, com a reforma agrária assumindo um papel de destaque nessa discussão. De um modo geral, pode-se dizer que estes debates faziam uma conexão entre a estrutura agrária e os temas da pobreza rural, da dinâmica populacional, do combate ao desemprego e ao êxodo rural, da modernização da agricultura e das mudanças nas relações de trabalho no campo. Já nos anos 1990, incorporaram-se a essas discussões anteriores outros temas como o combate à fome, o resgate da cidadania aos habitantes do campo e, fundamentalmente, a necessidade de romper com o poder econômico e político dos latifúndios.

Neste novo cenário, a luta pela reforma agrária e pela defesa da agricultura familiar ganhou dimensão política nacional e passou a fazer parte, de forma destacada, da agenda dos governos e dos diversos atores sociais. No regime militar (1964-1985), entretanto, os governos militares não tinham como objetivo implementar programas massivos de distribuição de terras, limitando-se apenas a implantar os fracassados projetos de "Colonização Agrícola", cuja estratégia era mais de segurança nacional (ocupar todas as fronteiras do país), do que propriamente efetuar um programa de reformulação da estrutura agrária. Além disso, durante esses governos se priorizou a agricultura voltada às exportações em detrimento do fortalecimento da agricultura de base familiar. O resultado disso foi o intenso êxodo rural ocorrido no país nas últimas quatro décadas do século XX.

Nesta trajetória histórica o espaço rural brasileiro, apesar de diverso e heterogêneo, continuou sendo fortemente marcado por uma estrutura fundiária desigual e injusta, com tendência histórica à concentração da propriedade da terra, que provoca exclusão social e pobreza estrutural, constituindo-se em forte empecilho ao desenvolvimento rural. Além disso, esse espaço continua sendo marcado também por uma agricultura patronal que reproduz no país um modelo embasado na monocultura e que gera degradação ambiental, exploração do trabalho agrícola, exclusão social e concentração da renda.

É neste contexto histórico-estrutural que a agricultura familiar está inserida no processo produtivo. Apesar de sofrer perdas de renda e ter dificuldades de acesso aos benefícios das políticas públicas, esta é uma forma de produção que procura estabelecer sistemas produtivos focados na biodiversidade, na valorização do trabalho familiar, na inclusão de jovens e de mulheres, na produção de alimentos destinados à segurança alimentar e nutricional da população brasileira e na promoção da democratização do acesso à terra e aos demais meios de produção, como estratégia de construção do desenvolvimento rural sustentável.

Nas últimas décadas, sob o impacto do forte crescimento e intensificação dos ciclos de commodities agroindustriais nos mercados internacionais, conformou-se uma visão estereotipada do mundo rural, uma vez que tudo o que não se enquadrar no âmbito do agronegócio e da modernização agrícola, é visto como um lugar do atraso, pobre e parado no tempo. Assim, o desenvolvimento rural é enfocado como um caminho de mão única, ou seja, todos precisam se modernizar dentro da lógica da revolução verde para não serem vistos como atrasados.

Ao se disseminar essa ideia do mundo rural, encobrem-se algumas questões cruciais. Em primeiro lugar, o Brasil continua figurando entre os países com o maior índice de concentração de terra do mundo. Pelo Índice de Gini, indicador que mede o grau de concentração da terra e que varia de zero a um, sendo que quanto mais próximo de um, maior será o nível de concentração, nota-se que o indicador variou pouco nas últimas décadas, ficando estacionado no patamar de 0,854 (censo Agropecuário de 2006). Este fato revela o quadro dramático da maioria dos agricultores brasileiros sem terra ou com pouca terra, uma vez que os estabelecimentos com até 10 hectares representam 32% do total dos estabelecimentos do país e detém apenas 1,8% da área total.

Este processo de concentração da terra provocou um efeito direto sobre a estrutura demográfica do país, levando à ocorrência de elevadas taxas de êxodo rural nos últimos cinquenta anos. Assim, a população rural reduziu sua participação na população total de 68%, em 1950, para 17% em 2010, segundo os diversos Censos Demográficos do IBGE.

Mesmo com a enorme redução da população rural, ainda prevalece neste espaço a precariedade de indicadores sociais que revelam o grau de pobreza e de miséria presentes no meio rural brasileiro. Segundo dados da PNAD de 2004, apenas 16% dos domicílios rurais têm fossa séptica;

apenas 42% têm filtro de água; apenas 26% deles dispõem de telefone; e ainda 16% dos domicílios não tinham acesso a energia elétrica.

Já os dados da PNAD de 2009 (IBGE, 2010) revelaram que 8.4 milhões de pessoas que faziam parte da população rural total (30.7 milhões de pessoas) eram classificadas como pobres (renda per capita mensal de até ½ salário mínimo, que em valores de Setembro de 2009 correspondia a R$ 207,50) e 8.1 milhões de pessoas eram classificadas como extremamente pobres (renda per capita mensal de até ¼ salário mínimo, que em valores de Setembro de 2009 correspondia a R$ 103,75). Isso significa que no ano de 2009 aproximadamente 54% da população rural total era enquadrada como pobre. A distribuição espacial da pobreza rural revela que 53% do total de pessoas classificadas como pobres viviam na região Nordeste do país, sendo que a mesma região respondia também por 70% do total de pessoas extremamente pobres.

Estes indicadores levaram o governo atual a definir ações preferenciais para as áreas rurais no âmbito do Programa Brasil Sem Miséria, cujo foco está concentrado na erradicação da pobreza extrema em diversas regiões do país que apresentam elevados percentuais desses indicadores, e cujo epicentro dos mesmos ocorre em áreas rurais ocupadas e trabalhadas pelos agricultores familiares. Além disso, os últimos governos ampliaram as políticas públicas específicas para os agricultores familiares, conforme veremos na seção seguinte.

3 Mudanças institucionais recentes e o reconhecimento da importância da agricultura familiar para o País

3.1O Estado brasileiro apoiando também a agricultura familiar

Com o processo de redemocratização do país e, especialmente, com a promulgação da Constituição de 1988, ocorreu um reordenamento do Estado brasileiro, levando a uma descentralização das ações governamentais com o intuito de ampliar o acesso aos recursos públicos, por um lado, e de democratizar as próprias políticas, por outro. Esse movimento de democratização possibilitou uma maior intervenção dos atores sociais, a qual se viabilizou através dos conselhos gestores de políticas setoriais e das políticas gerais de desenvolvimento nas diversas esferas governamentais.

Esses Conselhos (municipais, estaduais e nacional) foram criados e estimulados como mecanismos de uma nova forma de gestão pública estimulada pela constituição de 1988, visando incluir os beneficiários e/ou suas representações sociais nos processos de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, sobretudo no que diz respeito à definição de prioridades e aplicação dos recursos financeiros.

Com isso, observa-se que a relação tradicional entre Estado e Sociedade vem se alterando, na medida em que os atores sociais elevam sua participação na definição e gestão das políticas públicas, tornando-se protagonistas efetivos neste processo de ampliação democrática. Ao mesmo tempo, nota-se que o próprio Estado se ajusta a esta nova realidade, modificando suas funções tradicionais com o objetivo de racionalizar as ações e ampliar seus resultados.

É neste contexto que nas duas últimas décadas as políticas públicas voltadas ao combate à pobreza e à promoção do desenvolvimento rural, bem como aquelas políticas que têm interface com o mundo rural, tiveram forte impulso. Com isso, os instrumentos de políticas públicas voltadas ao público amplo da agricultura familiar ganharam espaço na agenda governamental, especialmente durante o Governo Lula (2003-2010).

Especificamente em relação à redução da pobreza rural, estudo do OPPA (2011), afirma que o declínio da mesma no Brasil nos últimos anos está relacionado, de modo central, a três ordens de fenômenos ligados à intervenção governamental na economia. Em primeiro lugar, a retomada do crescimento econômico e do aumento do emprego na economia que, de modo geral, ocorreu ao longo dos dois Governos Lula até a crise financeira internacional de 2008. Ligue-se a isto o persistente aumento real do salário mínimo verificado no período, que promoveu uma considerável elevação da demanda interna na economia, tornando-a uma das fontes significativas de crescimento econômico no período. Note-se que esta política promoveu um revigoramento das economias de pequenos municípios no interior do Brasil, muitos deles rurais, elevando a renda e o consumo de seus habitantes e gerando efeitos positivos territoriais e microrregionais. Há evidências de que o vigoroso crescimento da economia em 2007 e 2008 foi fundado no investimento e no consumo doméstico, sendo que o incremento do consumo foi principalmente o dos consumidores da base da pirâmide social, localizados particularmente no Nordeste e no Norte do Brasil[1].

1 Segundo Tania Bacelar, Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (Olinda/PE, 25-28 de junho de 2008). Por um Brasil com Gente. Brasília, CONDRAF, p. 21-30 e 112-3, e Tania Bacelar, Entrevista, Desafios, julho 2008, p. 8-14.

Em segundo lugar, a redução da pobreza rural esteve ligada à criação, ampliação e legitimação social do Programa Bolsa Família e de uma Rede de Proteção e de Promoção Social, na qual se destaca o Programa de Previdência Social Rural, que pôs em prática uma estratégia intersetorial de enfrentamento da pobreza. Em 2009, o Programa Bolsa Família incluiu cerca de 12 milhões de famílias ou, aproximadamente, 48 milhões de pessoas. Para tanto, o Bolsa Família teve seu orçamento ampliado, no período, de R$ 3,2 bilhões em 2003 para R$ 12 bilhões em 2009[2].

Finalmente, a implementação de um conjunto amplo de políticas públicas diferenciadas, de âmbito federal, dirigidas ao meio rural e destinadas a estimular a produção de alimentos através da agricultura familiar e a aumentar o acesso das populações carentes a estes alimentos também deve ser destacado quando se considera a redução da pobreza rural nos últimos anos. Neste particular merecem referência o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa Aquisição de Alimentos (PAA) e os Planos Safra da Agricultura Familiar, o Programa Nacional de Reforma Agrária (assentamentos, regularização fundiária e crédito fundiário), os Programas Territórios de Cidadania e Territórios Rurais de Identidade, o Programa Luz para Todos (de eletrificação rural) e a Política de Habitação Rural, além de programas destinados a povos e populações tradicionais, antes “invisíveis” para a política governamental, como, por exemplo, as Comunidades Quilombolas.

Do ponto de vista do apoio direto ao sistema familiar de produção, o Estado brasileiro passou a investir mais recursos no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), inclusive aumentando sua área de cobertura, diversificando o público beneficiado e criando novas linhas temáticas de crédito. Rapidamente o número de agricultores familiares beneficiados aumentou para aproximadamente dois milhões famílias.

Em menos de 15 anos o PRONAF foi implementado em todas as grandes regiões e unidades da federação, encontrando-se presente, atualmente, em praticamente todos os municípios do país. Este movimento de consolidação do programa pode ser observado em duas direções: por um lado, nota-se um movimento consistente de crescimento do volume de recursos disponibilizado, especialmente a partir da safra 2002/2003 e, por outro, o número de agricultores atingidos por esta modalidade de política pública cresceu a patamares nunca vistos anteriormente.

Deste modo, não parece ser exagerado afirmar que o PRONAF se tornou um instrumento fundamental para discussão do desenvolvimento rural no país, pois seu significado para definição das estratégias de reprodução social dos agricultores familiares é absolutamente fundamental.

Ao disponibilizar recursos financeiros a volumes crescentes para a categoria social dos agricultores familiares, fazendo com que aumentasse significativamente o acesso destes ao sistema financeiro, pode-se dizer que o programa vem cumprindo com um aspecto considerável de seus objetivos originais, especialmente quando estados, regiões e setores tradicionalmente deixados à margem pelas políticas públicas, passaram a receber tratamento prioritário.

Este movimento influenciou a conformação do tecido social de muitas regiões e unidades da federação, seja através do estímulo à organização dos agricultores familiares ou através da busca de novas formas cooperadas de produção (associativismo, cooperativismo, etc.), com resultados positivos sobre os mercados agropecuários. Esta trajetória, de alguma maneira, está presente entre todas as categorias que fazem parte do segmento denominado de agricultura familiar.

Além disso, o programa está conformando um novo campo de coalizão de atores sociais, públicos e privados, tendo por objetivo dar um tratamento adequado às necessidades da agricultura familiar brasileira. Com isso, a intervenção nas áreas de crédito, de infraestrutura, de pesquisa e de assistência técnica comprova a importância de políticas de desenvolvimento rural que enfatizam a agricultura familiar como atividade prioritária, devido à sua expressão social no âmbito do sistema de produção agropecuária do país.

Portanto, nesta nova fase das políticas públicas de desenvolvimento rural, o PRONAF fez com que os temas da institucionalidade, da gestão social e da participação passassem a ter expressiva relevância. Ao longo dos últimos anos foram sendo criadas organizações, instâncias de representação e de decisão desde o âmbito municipal até a esfera federal, além de procedimentos técnicos e administrativos que ampliaram a possibilidade da gestão democrática das políticas públicas. Com isso, abriu-se espaços para a sociedade civil intervir concretamente na formulação, implementação e avaliação das políticas destinadas a promover o fortalecimento da agricultura familiar no país.

Para maior suporte e apoio às atividades produtivas da agricultura familiar, o Estado também investiu na reestruturação do sistema nacional de assistência técnica e extensão rural (ATER). Em 2004, com o lançamento do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER), foi estabelecida outra missão para este serviço público: apoiar e favorecer o desenvolvimento rural orientado pelos princípios da sustentabilidade ambiental, social e econômica dos sistemas produtivos. Esta mudança de percepção se materializou com o aumento de investimentos para a estruturação

2 Francisco Menezes, *Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil*, 2010, p. 5-6.

das agências estaduais de assistência técnica e extensão rural (contratação de novos servidores, investimentos em infraestrutura e capacitação dos extensionistas), as quais passaram a ter maior responsabilidade em relação ao suporte técnico destinado que deverá ser destinado oficialmente ao setor da agricultura familiar.

Especificamente na área agrária, foi lançado o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que possibilitou o acesso à terra a mais de 500 mil famílias na primeira década do século XXI. Paralelamente a isso, foi ampliado o Programa de Crédito Fundiário e o Programa de Regularização Fundiária, os quais complementam as ações governamentais para reordenar o espaço agrário brasileiro. Por fim, para possibilitar um melhor desenvolvimento dos assentamentos rurais, em 2004 foi criado o Serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), visando democratizar o acesso dos agricultores assentados à assistência técnica, ao mesmo tempo em que incrementou as taxas de cobertura, contribuindo para que os projetos de desenvolvimento dos assentamentos fossem mais bem qualificados.

As políticas públicas de promoção de desenvolvimento rural foram ampliadas ainda mais através da adoção da dimensão territorial do desenvolvimento, buscando superar a ainda dominante concepção setorial da ação do Estado. Com isso, os territórios rurais, ao representarem a complexidade da vida e da produção no campo, colocaram novas demandas às políticas públicas. Neste contexto foi implementado o Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais com elevados investimentos em infraestrutura na agricultura familiar, gerando agregação de valor à produção e melhorias nas condições de vida da população rural.

Neste sentido, a política de desenvolvimento dos territórios rurais que vem sendo oficialmente implementada no Brasil desde 2003 tem como fatores motivadores o resgate da importância econômica e dos valores rurais para o desenvolvimento do país; a necessidade premente de combater todos os tipos de desigualdades; e o papel fundamental do sistema familiar de produção e da reforma agrária na geração de produção, emprego e renda, bem como na própria dinamização socioeconômica local e regional das comunidades rurais.

O trabalho dessa iniciativa específica no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) acabou tendo repercussão positiva no conjunto do governo, levando o mesmo a criar, ainda em 2008, o Programa Território da Cidadania (PTC), uma política do Governo Federal que envolve a estrutura administrativa de aproximadamente vinte ministérios e que se reveste de ações estratégicas voltadas à promoção do desenvolvimento em regiões mais deficitárias através do mecanismo da universalização de programas básicos de cidadania, integrando ações das diferentes esferas governamentais e promovendo o envolvimento e a participação da sociedade civil.

Em 2008 foram formados 60 territórios de Cidadania, número que foi dobrado no ano de 2009. Dentre os critérios de seleção considerados, destacam-se: 1) locais com menor IDH; 2) maior número de beneficiários do programa Bolsa Família; 3) maior concentração de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, quilombolas e indígenas; 4) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; 5) maior organização social. Ficou definido também que cada unidade da federação teria pelo menos um território a ser atendido pelo PTC.

A política de Desenvolvimento Territorial ganhou um novo impulso no ano de 2010, quando o Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável (CONDRAF) aprovou a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR) que, em linhas gerais, apresenta à sociedade brasileira um conjunto de diretrizes de um novo projeto de desenvolvimento rural para o país, o qual deve estar amparado no princípio inclusivo, ou seja, "de um rural com gente". Neste sentido, a PDBR orienta as ações do Estado buscando valorizar seu papel enquanto órgão indutor do desenvolvimento das áreas rurais, tendo a abordagem territorial como enfoque central.

Essa política aprovada pelo CONDRAF escreve um novo marco sobre o significado do rural ao abordá-lo a partir de seus três atributos básicos e simultâneos: enquanto espaço de produção, espaço de relação com a natureza e espaço de reprodução de distintos modos de vida. Tendo presente essas premissas, a PDBR busca construir as condições políticas necessárias para realizar uma profunda transição no modelo de desenvolvimento rural do país, consolidando a incorporação às políticas públicas de importantes segmentos sociais historicamente excluídos e, ao mesmo tempo, reordenando e priorizando as ações do Estado brasileiro a partir da perspectiva do desenvolvimento territorial.

Desta forma, ao se buscar construir um "Brasil rural com gente" adotou-se a abordagem territorial como referencial do desenvolvimento que se almeja, o qual coloca novos desafios para a intervenção do Estado, bem como para as organizações sociais. Essa abordagem, que ocupa lugar central na PDBR, rejeita o viés setorial e fragmentado das políticas públicas, enquanto instrumentos indutores do desenvolvimento. Nessa nova abordagem destina-se grande relevância ao processo participativo das organizações da sociedade civil nas diversas etapas da construção das políticas públicas, o que significa estimular constantemente o protagonismo dos atores sociais.

Isto porque o território é visto como um espaço socialmente construído, dinâmico e mutável, compreendendo de forma interligada as áreas rurais e urbanas e sendo caracterizado por um sentimento

de pertencimento e de identidade sociocultural, o qual é compartilhado por uma diversidade de atores sociais que se mobilizam visando construir um projeto de desenvolvimento sustentável. Nesses territórios se organizam espaços públicos de mediação e concerto das políticas públicas, que obrigatoriamente precisam superar o caráter fragmentado das ações governamentais.

Ainda no âmbito da agricultura familiar, visando ampliar o suporte estatal à organização produtiva desses agricultores, foi criado no ano de 2006 o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), com a intenção de diminuir os riscos com as intempéries que afetam a produção agrícola. Na mesma linha, também foi criado o programa governamental Garantia Safra, que assegura renda mínima para aqueles que perderam mais de 50% de sua produção na área do Semiárido brasileiro.

Finalmente, destaca-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), política pública que tem sua gestão articulada a partir de um grupo interministerial que procura garantir a compra da produção de agricultores familiares, bem como formar estoques para dar sustentação à política de segurança alimentar e nutricional, bem como suprir demandas de outros programas públicos destinados ao atendimento de populações carentes e em condições de pobreza.

O PAA foi concebido no bojo de um grupo de políticas estruturantes do Programa Fome Zero (PFZ), visando implementar ações no âmbito das políticas agrícola e de segurança alimentar com o objetivo de fortalecer a política global de combate à fome. Para tanto, buscou-se incentivar a agricultura familiar através de ações vinculadas à distribuição de alimentos de origem agropecuária aos grupos sociais em situação de insegurança alimentar, além de facilitar o processo de comercialização no âmbito local e promover a formação de estoques estratégicos de alimentos.

De maneira geral, o programa destina-se à aquisição de produtos agropecuários fornecidos pelos agricultores familiares, sendo possibilitada a compra sem licitação de produtos da agricultura familiar até o limite máximo de R$ 2.500,00 por agricultor ao ano. Os preços dos produtos adquiridos não podem ultrapassar o valor dos preços praticados nos mercados locais e/ ou regionais, sendo os mesmos determinados pelos gestores do programa no âmbito regional.

Diversos estudos mostraram que, embora o volume de recursos e o número de agricultores familiares envolvidos com o programa ainda sejam modestos comparativamente a outros programas governamentais, é possível afirmar que esse programa tem apresentado um importante desempenho, especialmente ao atingir um número significativo de pessoas que se encontravam em insegurança alimentar, melhorando a qualidade e quantidade da alimentação disponível. Mas é também entre os agricultores familiares que o programa tem se firmado, ao contribuir decisivamente tanto na comercialização da produção como no fortalecimento de suas organizações.

Este conjunto políticas, programas e ações governamentais destinados especificamente ao público de agricultores familiares de todo o país vem apresentando resultados extremamente positivos em termos de produção, conforme veremos mais adiante, bem como tem contribuído para a superação de desigualdades historicamente construídas, especialmente em relação ao aceso a terra e aos benefícios das políticas públicas, as quais até bem pouco tempo atrás tinham apenas os setores latifundiários como público preferencial.

3.2 As respostas produtivas, econômicas e sociais da Agricultura Familiar

Nas duas últimas décadas a expressão “agricultura familiar” se consolidou no contexto econômico e social brasileiro. Em grande medida, esse processo representa a conjunção da luta política dos movimentos sociais rurais capitaneados pelas organizações dos agricultores familiares em prol de uma política pública específica para este setor; a própria legitimação desta bandeira de lutas por parte do Estado quando criou o PRONAF em 1996 e, mais recentemente, quando promulgou a Lei da Agricultura Familiar (2006); e a retomada dos estudos e debates acadêmicos com distintos olhares sobre a ruralidade brasileira, fato que auxiliou na ampliação do escopo temático tradicional.

É justamente esta forma de produção que se encontra em evidência atualmente no meio rural brasileiro, ao agregar famílias, propriedades agrícolas, trabalho na terra, ao mesmo tempo em que se cultuam valores e tradições. Isto tudo conforma uma grande diversidade econômica, social e cultural que dinamiza os processos sociais rurais.

O marco legal ocorreu em 24 de julho de 2006 quando o governo promulgou a Lei 11.326, também conhecida como Lei da Agricultura Familiar. Tal dispositivo estabelece que, para fins legais, considera-se agricultor familiar aquele que pratica atividades no meio rural e que atende, simultaneamente, aos seguintes requisitos: a) não detenha área maior que 4 módulos fiscais; b)utilize predominantemente mão de obra familiar nas atividades econômicas de seu estabelecimento; c) tenha renda familiar predominantemente originada das atividades econômicas vinculadas ao estabelecimento; d)dirija seu estabelecimento com sua família.

Diante deste novo marco legal, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizou o Censo Agropecuário de 2006. Com isso, pela primeira vez existem estatísticas específicas e especiais sobre a agricultura familiar brasileira. Estas informações foram disponibilizadas em 2009 no documento denominado de “Censo Agropecuário Agricultura Familiar. Primeiros resultados, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação”. Tal

documento contém informações gerais sobre a caracterização da agricultura familiar no país, com informações relativas aos estabelecimentos agropecuários, processos produtivos, ocupação da mão de obra e valores da produção.

Tomando-se como referência esses dados do Censo Agropecuário (CA) de 2006, observa-se que ocorreu um crescimento expressivo da agricultura familiar no contexto da produção agropecuária brasileira, comparativamente ao último censo realizado no ano de 1995/96.

Do ponto de vista da estrutura agrária, os dados revelam que o processo de concentração da propriedade da terra permanece inalterado, uma vez que do total de estabelecimentos agropecuários do país contabilizados pelo CA em 2006, 4.367.902 eram de agricultores familiares, o que representava 85% do total. Porém, em termos de área ocupada, estes estabelecimentos familiares detinham apenas 24% da área total, o que caracteriza a existência da concentração. Este fato foi comprovado pelo Índice de Gini que atingiu o patamar de 0,852 no referido ano.

Do ponto de vista produtiva destaca-se a grande importância da agricultura familiar, com ênfase nas seguintes informações: 87% da produção total de mandioca; 70% da produção de feijão; 46% da produção de milho; 34% da produção de arroz; 38% da produção de café; e 58% da produção de leite. Além disso, os dados revelam que 59% do plantel de suínos; 50% do plantel de aves; e 30% do plantel de bovinos são de responsabilidade da agricultura familiar.

Obviamente que esta expressiva expansão da produção da agricultura familiar tem efeitos sobre o número de pessoas ocupadas no meio rural. Assim, verifica-se que os estabelecimentos familiares ocupavam 12,3 milhões de pessoas, enquanto os estabelecimentos patronais ocupavam apenas 4,3 milhões de pessoas. Isso significa que a agricultura familiar respondia por aproximadamente 75% do total das ocupações rurais.

Ainda neste quesito ocupação, verifica-se que o número de pessoas ocupadas por área de estabelecimento, segundo França et al. (2009), na agricultura familiar foi cerca de 9 vezes maior que nos estabelecimentos agropecuários não familiares. Além disso, esses autores mostram que, num cenário de redução global das ocupações agropecuárias entre os dois últimos períodos censitários, a agricultura familiar foi capaz de reter um número maior de ocupações, comparativamente à agricultura não familiar.

Finalmente, em termos das receitas, o IBGE divulgou que 1/3 delas provinha da agricultura familiar. Porém, quando se considera o valor total da produção dos estabelecimentos agropecuários do país, observa-se que a agricultura familiar respondia em 2006 por quase 40% do valor total. Registre-se que este percentual apresentou tendência de crescimento em relação ao censo anterior. A produção vegetal respondia por 72% do valor da produção total da agricultura familiar, com predomínio neste percentual das lavouras temporárias.

4 Considerações finais

São inegáveis os avanços observados nas duas últimas décadas no meio rural brasileiro, a partir do momento que o Estado decidiu apoiar mais fortemente o setor produtivo classificado como “agricultura familiar”, o qual por quase cinco séculos ficou à margem das ações das políticas públicas de desenvolvimento rural do país.

Em primeiro lugar, deve-se registrar os resultados extremamente positivos obtidos pela agricultura familiar em termos produtivos, especialmente no que concerne à produção de alimentos básicos. Na recente crise econômica foi possível se observar que a disponibilidade interna de alimentos para o conjunto da população tornou-se um fator decisivo no controle inflacionário, bem como contribuiu positivamente no sentido de equilibrar a balança comercial.

Em segundo lugar, deve-se ressaltar, também, o papel relevante da agricultura familiar no sentido de manter grande parte das ocupações rurais sob sua responsabilidade. Os dados do último Censo Agropecuário confirmam essa tendência, uma vez que mais de três quartos de todas as ocupações existentes atualmente no meio rural do país estão vinculadas diretamente ao sistema familiar de produção.

Em terceiro lugar, é importante realçar o papel decisivo que a agricultura familiar desempenha para além dos aspectos meramente produtivos. Assim, em regiões em que predomina este tipo de agricultura são gritantes as diferenças, comparativamente às áreas dominadas pelo agronegócio, cujo centro dinâmico é dado pelas commodities produzidas em larga escala e voltadas aos mercados internacionais. Duas diferenças são visíveis: a maior preservação dos recursos naturais e um espaço físico ocupado com gente.

É por esta razão que a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR) recentemente aprovada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) aposta na dinamização e ocupação produtiva do espaço rural brasileiro concomitantemente à conservação dos patrimônios ambiental e sociocultural, visando beneficiar todos os segmentos sociais rurais e urbanos, sobretudo daqueles municípios e regiões que dependem do funcionamento da economia rural, em particular os setores da indústria, do comércio e dos serviços.

Isto porque se entende que a garantia da segurança alimentar e nutricional; o fortalecimento do mercado interno; a exportação de produtos agrícolas; a preservação da biodiversidade; a reprodução do patrimônio cultural das populações rurais; e a manutenção da diversidade territorial dos espaços rurais interessam

e beneficiam a toda a sociedade, uma vez que ela pode usufruir de alimentos de qualidade e diversificados, de ambientes naturais preservados e de uma pluralidade de manifestações culturais, etc. Isso revela a perspectiva solidária da contribuição da sociedade agrária para o funcionamento global da sociedade brasileira.

É à luz dessa concepção de desenvolvimento que as políticas públicas deveriam buscar criar condições para uma transição estrutural do atual modelo para um novo projeto de Brasil rural, com gente e produzindo sustentavelmente!

Referências

DIEESE. **Estatísticas do meio rural** 2010-2011. São Paulo, 2011.

FAVARETO, A**.** Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: **Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil:** avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12).

FRANÇA, C. G. et al. O **Censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil**. Brasília: MDA, 2009. 96p.

GARCIA, R. **C. Efetivação de direitos, novas institucionalidades e exigências de coordenação:** o caso da inclusão produtiva. Brasília: IPEA, 2011. (Boletim de Análise Político-Institucional, n.1).

GARCIA, R. C. et al. O direito ao trabalho e a necessidade de uma política nacional de inclusão produtiva. In: **Fome zero:** uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010, v. 2, 265p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICO. **Censo agropecuário de 2006**. Agricultura familiar: primeiros resultados. Rio de Janeiro, 2009.

______. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**. Rio de Janeiro, 2010.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. **Pobreza rural:** concpeções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas. Brasília, 2011a. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, edição especial).

______. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil:** avanços e desafios. Brasília, 2010a. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.12).

______. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil:** desafios para a construção de um marco jurídico-normativo. Brasília, 2011b. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.13).

______. **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil.** Brasília, 2011c. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.14).

______. **Reflexões sobre políticas de desenvolvimento territorial.** Brasília, 2010b. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.11).

MATTEI, L. Agrarian reform in Brazil under neoliberalism: evaluation and perspectives. In: **Reclaiming the land:** the ressurgence of rural movements in Africa, Asia and Latin America. MOYO, S. ; YEROS, P. (Org). London (UK): Zed Book, 2005.

______. **Impactos do PRONAF:** análise de indicadores. Brasília: MDA, 2005.

______. **Institucionalidades e protagonismo político:** os 10 anos do CONDRAF. Brasília: MDA, 2010. 161p.

______. **Pronaf 10 anos:** mapa da produção acadêmica. Brasília: NEAD, 2006.

______. ; DUARTE, L. **Institucionalidades para a Gestão social do desenvolvimento rural sustentável.** Brasília: CONDRAF/MDA, 2005. (Série Documentos, n.1).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável.** Brasília: CONDRAF/NEAD, 2003. (Texto para Discussão n. 4).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Acelerar a inclusão produtiva: novo ciclo de investimentos e as oportunidades de superação das desigualdades sociais e regionais.** Brasília: MDS, 2010. 32p.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA. **Aperfeiçoamento das políticas públicas de enfrentamento da pobreza rural na perspectiva do desenvolvimento territorial.** Rio de Janeiro: OPPA/CPDA, 2012, 7p.

______. **Políticas p**úblicas para enfrentamento da pobreza e da desigualdade no meio rural brasileiro: uma análise a partir da experiência da política de desenvolvimento territorial. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA, 2011. 31p.

SCHNEIDER, S. (Org.). **A diversidade da agricultura familiar.** Porto Alegre: UFRGS, 2006.